Solidarietà, doveri e cittadinanza europea

Francesca Polacchini

Sommario: 1. Considerazioni introduttive: l'Unione europea come luogo della solidarietà. 2. La base assiologica dell'Unione e il superamento della pregiudiziale mercantilistica come precondizione per l'edificazione di una comunità politica europea. 3. La solidarietà nella dimensione assiologica e teleologica del Tue. 4. La solidarietà nell'ambito del Tfue. 5. I riferimenti al principio di solidarietà nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. 6. Solidarietà e cittadinanza europea. Alcune osservazioni preliminari intorno alla composita dimensione semantica dello *status civitatis*. 7. La cittadinanza europea: un istituto incompiuto, in assenza di doveri di solidarietà. 8. Dovere tributario del cittadino europeo e funzioni della fiscalità europea: prospettive *de iure condendo*. 9. Alcune riflessioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive: l'Unione europea come luogo della solidarietà

Il lavoro intende porre in luce i legami che intercorrono tra solidarietà, doveri e cittadinanza ed evidenziare come gli stessi risultino essenziali al fine di costruire una reale dimensione politica europea.

Chi scrive ritiene che sia proprio sulla capacità dell'Unione europea di porsi come luogo della solidarietà e di spazio nel quale il confronto politico si sviluppi all'insegna anche del raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale ed equità, che si giochi la partita, oggi molto problematica, della legittimazione dell'Unione e del progetto di integrazione europea.

Il terreno sul quale l'Unione deve misurarsi per affrontare la crisi di legittimazione che sta attraversando, complice la diffusione di movimenti populisti e la difficoltà registrata nel dare risposte alla crisi sanitaria, economica e umanitaria, è quello di dare prova di essere all'altezza di progettare politicamente il futuro dei cittadini europei, facendosi carico anche delle posizioni di fragilità e debolezza, e di essere un luogo di solidarietà e di condivisione di responsabilità e progetti comuni in ambiti particolarmente delicati e strategici. La crisi di legittimazione delle istituzioni dell'Unione, spesso percepite come inadeguate a rispondere ai grandi temi che stanno segnando il percorso storico del processo di integrazione europea, si riflette inevitabilmente sul concetto di comunità e di popolo europeo. La legittimità di un'organizzazione istituzionale, sia essa statale o sovranazionale, è il «riflesso della consapevolezza» dei cittadini che

Francesca Polacchini, University of Bologna, Italy, 0000-0002-8386-9080

Referee List (DOI: 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Francesca Polacchini, *Solidarietà, doveri e cittadinanza europea*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2.03, in Mauro Campus, Stefano Dorigo, Veronica Federico, Nicole Lazzerini (edited by), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'Ue tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, pp. 17-38, 2022, published by Firenze University Press, ISBN 978-88-5518-591-2, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2

esiste un bene comune che viene perseguito dall'ente esponenziale e che fonda l'accettazione del vincolo che unisce gli individui in «un'unica comunità di destino» (Rossolillo 1995, 157). È quindi importante interrogarsi sugli elementi che possono contribuire a cementare quel senso di unità che rappresenta la precondizione per potere discorrere di popolo europeo e per irrobustire il consenso che deve circondare l'attività delle istituzioni dell'Unione.

Entro questo orizzonte di senso, nel lavoro saranno affrontati tre profili strettamente connessi. Il primo versante oggetto di analisi è di carattere normativo e si sviluppa nella ricerca delle disposizioni dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali Ue dalle quali sia possibile evincere la declinazione della costruzione eurounitaria come luogo di esercizio non solo delle libertà economiche e dei diritti sociali alle stesse connesse, ma anche di solidarietà. Il secondo profilo che sarà affrontato attiene alla costruzione del rapporto tra solidarietà e cittadinanza europea. L'interrogativo al quale si tenterà di dare una risposta è in che misura la solidarietà, assunta in una dimensione di doverosità, possa contribuire a qualificare lo *status* di una nuova cittadinanza europea. Infine, all'interno del contesto teorico definito mediante l'esame dei menzionati due profili, ci si domanderà come l'istituzione di un tributo proprio dell'Unione e di meccanismi di controllo sulla destinazione delle risorse mediante lo stesso acquisite possa contribuire a rafforzare i legami tra solidarietà e cittadinanza e il vincolo che unisce il cittadino europeo all'Unione.

2. La base assiologica dell'Unione e il superamento della pregiudiziale mercantilistica come precondizione per l'edificazione di una comunità politica europea

Come noto, alle origini del processo d'integrazione europea l'ordinamento comunitario presentava un carattere settoriale e manifestava la propria incidenza soltanto su alcuni aspetti della vita associata, fondamentalmente sulle quattro libertà caratterizzanti il mercato comune. Sebbene, come rilevato da autorevole dottrina, la persona umana appaia sin dagli inizi uno degli assi portanti attorno ai quali ruota e si regge l'impianto comunitario (Mezzetti 2022, 117), l'architrave della costruzione europea deve essere rintracciato, almeno secondo l'ispirazione originaria, nella costituzione economica europea, ovvero nel complesso di principi destinati a regolare il mercato e lo svolgimento delle attività economiche (Boria 2018, 109). È sulle fondamenta della coesione economica voluta dall'impianto normativo comunitario e sull'abbattimento delle prime barriere doganali che è stata progressivamente costruita l'idea di un'integrazione di tipo anche politico, che ha condotto a dipingere la costruzione comunitaria come un ente a fini tendenzialmente generali, come momento di aggregazione di una determinata collettività. A questo proposito, è stato rilevato che:

> Quando fu ideata da Jean Monnet agli albori dell'Europa comunitaria, i leader degli Stati coinvolti condividevano un progetto politico preciso dal forte contenuto valoriale: la definitiva pacificazione del continente. Le nuove

> istituzioni nacquero quindi con un potenziale evolutivo di natura politica che ne compensava la settorialità, l'imperfezione formale, il deficit di democrazia (Cinquanta 2017, 100).

L'evoluzione dei trattati e la lunga ed articolata giurisprudenza della Corte di Giustizia all'insegna del primato e della diretta applicabilità del diritto comunitario sulle norme anche costituzionali degli ordinamenti nazionali hanno contribuito a realizzare un'estensione delle competenze e dei fini comunitari (Sorrentino 2003, 810). La progressiva configurazione dell'ordinamento comunitario come ente a fini tendenzialmente generali richiedeva un insieme di valori ai quali ispirarsi, in mancanza di una Carta costituzionale nella quale potessero trovare espressione (Sorrentino 2001, 185 sgg.). Ai fini della creazione di un ordinamento politico è necessario che la *societas* che in esso si riconosce esprima valori sostantivi in grado di realizzare una sintesi di quelli delle collettività che la compongono:

> Occorre, in altri termini, come è stato nella dottrina ripetutamente e criticamente sottolineato, che si consolidi presso i consociati un sentimento di appartenenza, non meramente occasionale, ma strutturale e ideale, ad un'organizzazione comune e soprattutto la consapevolezza di un destino comune (Sorrentino 2003, 812).

Pertanto, allo straordinario processo di ampliamento delle attribuzioni dell'Unione ha corrisposto un percorso di definizione del fondamento politico e ideale dell'*iter* di integrazione europea e dei suoi obiettivi (Adam, Tizzano 2020, 390 sgg.). In altri termini, il superamento della pregiudiziale mercantilistica e l'acquisizione di una dimensione e prospettiva di azione generale ha richiesto l'ancoraggio del sistema europeo ai principi comuni ai moderni sistemi democratici.

Oggi i valori dell'Unione sono enunciati già nei 'Considerando' del TUE e soprattutto nei primi articoli dello stesso. I valori dell'Unione non possiedono soltanto una forte carica ideale e politica, ma altresì generano conseguenze giuridiche per le istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri in caso di loro mancato rispetto. Con riferimento alle prime, i valori innervano la dimensione degli obiettivi dell'Unione e quindi ne condizionano i principi e le modalità di attuazione. In tale prospettiva, i valori assurgono a parametro di legittimità dei comportamenti delle istituzioni dell'Unione (Adam, Tizzano 2020, 392). In relazione agli Stati, il rispetto dei valori fondanti l'ordinamento dell'Unione si pone come precondizione ai fini dell'adesione all'Unione (art. 49 TUE) e come requisito ai fini del godimento dei diritti di cui beneficiano gli Stati dell'Unione in virtù dei trattati. Nel caso in cui esista un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE, l'art. 7 TUE prevede l'attivazione di una procedura che può condurre alla sospensione di alcuni diritti previsti dai trattati, incluso il diritto di voto.

Nell'ambito della dimensione assiologica dell'Unione, emerge il principio di solidarietà, che compare in molteplici occasioni nel TUE, nel TFUE e nella

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) che, come noto, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati. Il significato e la portata normativa del principio variano a seconda del contesto nel quale si trova espresso. La solidarietà si manifesta sia in una dimensione interna, quale principio in grado di promuovere e favorire l'intensificazione di un legame più stretto tra gli Stati, sia in una dimensione esterna, proiettandosi oltre i confini dell'Unione e assumendo il ruolo di principio volto a governare i rapporti che l'Unione instaura con gli altri Stati. Nella prospettiva interna all'Unione, la solidarietà è declinabile in una dimensione orizzontale, nella quale interviene nei rapporti tra Stati membri, e verticale, informando i rapporti tra Unione e Stati membri.

3. La solidarietà nella dimensione assiologica e teleologica del TUE

La solidarietà, nella veste di valore sul quale, *ex* art. 2 TUE, indirettamente si fonda l'Unione e di obiettivo dell'azione dell'Unione, è emersa proprio nel contesto sopra delineato di fondazione dell'ordinamento dell'Unione sulla base dei principi e valori costitutivi del patrimonio costituzionale comune agli Stati membri. È sulla base di uno spirito di solidarietà e collaborazione che si costruiscono le fondamenta per la cooperazione tra gli Stati membri e si giunge alla creazione prima delle tre Comunità poi dell'Unione europea. Come osservato, il processo di integrazione europea risulta caratterizzato sin dagli albori dalla condivisione di obiettivi e interessi tra gli Stati e da un vincolo di solidarietà che valeva a differenziare i trattati comunitari dagli ordinari trattati internazionali, generalmente volti alla definizione e composizione di interessi confliggenti (Mezzetti 2022, 118).

La solidarietà rappresenta un valore fondamentale del processo di integrazione europea sin dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, nella quale si riconosce che «[l]'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Quest'ultima è, inoltre, alla base dell'istituzione della CECA, che nel Preambolo chiarisce come «l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico». Inoltre, quale principio le cui potenzialità si coniugano in modo inscindibile con l'obbligo di leale cooperazione[1], che ne costituisce diretto precipitato, parte della dottrina riconosce nella solidarietà il principio sul quale si fondavano anche le altre Comunità, CEE e CEEA (Morgese 2014, 370).

Nel contesto del TUE, la solidarietà emerge nell'ambito dell'art. 2, dedicato ai valori sui quali si fonda l'Unione. Pur non rientrando all'interno dei valori fondativi dell'Unione, la solidarietà è menzionata come principio che fa parte del patrimonio assiologico degli Stati membri. Precisamente, l'art. 2 dispone

[1] Articoli 86 del Trattato CECA, 5 del Trattato CEE (poi 10 TCE) e 192 del Trattato CEEA.

che «i valori sui quali si fonda l'Unione sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Sebbene la formulazione linguistica dell'art. 2 non consenta di inscrivere la solidarietà tra i valori fondativi dell'UE, il suo valore fondamentale e di principio fondante dell'Unione è stato recentemente rimarcato dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze, nella quale viene sottolineato che «la solidarietà tra gli Stati membri non è un'opzione bensì un obbligo previsto dai trattati e fa parte dei nostri valori europei» e viene auspicato «che tutte le future azioni degli Stati membri siano guidate dal principio fondante dell'Unione di solidarietà e di leale cooperazione».

L'art. 3, par. 3 introduce l'obiettivo di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, dove l'aggettivo 'sociale', collocato tra economia e mercato, sembra mostrare un tentativo di riequilibrio tra valori, fini ed obiettivi sociali ed economici, nell'ottica di un'integrazione tra solidarietà e mercato. Allo stesso tempo, il riferimento «all'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza» viene trasferito nel Protocollo 27. Il nuovo art. 3, par. 3 deve, poi, essere coordinato con l'art. 9 TFUE, in virtù del quale, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e delle sue azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse, in particolare, alla promozione di un elevato livello di occupazione, alla garanzia di un'adeguata protezione sociale e alla lotta contro l'esclusione.

Sebbene testualmente non figuri quale valore fondativo dell'Unione, la solidarietà rientra invece tra gli obiettivi dell'Unione, all'interno dei quali è declinata in una triplice dimensione: come solidarietà intergenerazionale, come solidarietà tra gli Stati membri in un contesto di promozione della coesione economica, sociale e territoriale, come ribadito dal Protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale e, infine, come solidarietà tra i popoli, da promuovere nelle relazioni dell'Unione con il resto del mondo. La solidarietà è quindi proiettata anche all'esterno dell'ordinamento dell'Unione europea, orientando le disposizioni generali sull'azione esterna dell'UE e le disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune.

Con riferimento alle disposizioni generali sull'azione esterna dell'UE, l'art. 21 prevede, infatti, che:

> L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

Con riguardo alle disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune, viene in rilievo l'art. 24, par. 2 TUE secondo il quale:

> Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri.

A tale disposizione deve essere accostato il paragrafo 3, il quale stabilisce che:

> Gli Stati membri sostengono attivamente la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali.

4. La solidarietà nell'ambito del Tfue

Nel contesto del Tfue si rinvengono molteplici riferimenti al principio di solidarietà.

Nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, come si evince dal combinato disposto degli art. 67, par. 2, e 80 Tfue.

Nell'ambito del Capo dedicato alla politica economica (Capo 1, Titolo VIII Tfue), l'art. 122 Tfue evoca un concetto riassumibile nella locuzione di «solidarietà energetica». Entro questa dimensione, il principio di solidarietà affiora in un duplice significato: come principio che richiede un intervento in aiuto dei paesi che attraversino difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti e come principio che deve orientare la politica dell'Unione nel settore dell'energia (art. 194 Tfue).

I valori della solidarietà e della giustizia sociale si irradiano negli artt. 151 sgg. Tfue, dedicato alla Politica sociale, in seno alla quale «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione» entrano nell'orizzonte finalistico anche dell'Unione. Restano tuttavia fermi il principio per cui l'azione dell'Unione è limitata ad un'attività di sostegno e di completamento dell'opera degli Stati membri e, soprattutto, l'idea, rivelatasi solo parzialmente corretta, del libero dispiegarsi delle dinamiche interne al mercato come veicolo per un'armonizzazione verso l'alto dei sistemi sociali.

Infine, il Titolo VII è dedicato alla clausola di solidarietà, che scatta qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

La clausola di solidarietà può considerarsi come il prodotto di un processo iniziato con la dichiarazione del Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 sul contributo della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue alla lotta al terrorismo e alimentato dagli attacchi mortali alla stazione di Madrid nel 2004 e alla metropolitana londinese del 2005 (Pirozzi 2014).

La norma di apertura del Titolo, l'art. 222, stabilisce che «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo». Al par. 3, l'art. 222 precisa che «Le modalità di attuazione della presente clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Quando tale decisione ha implicazioni nel settore della difesa, il Consiglio delibera conformemente all'articolo 31, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Il Parlamento europeo è informato». Secondo quanto disposto dalla Dichiarazione relativa all'art. 222,

> Fatte salve le misure adottate dall'Unione per assolvere agli obblighi di solidarietà nei confronti di uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, si intende che nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione.

5. I riferimenti al principio di solidarietà nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue

Infine, occorre menzionare la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, nell'ambito della quale la solidarietà emerge come valore sul quale si fonda l'Unione.

Il preambolo della Carta prevede che «Consapevole del patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà». Specifica, inoltre, che il godimento dei diritti fondamentali «fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

La solidarietà si inscrive, quindi, tra i valori sui quali si fonda l'ordinamento dell'Unione europea e chiama coloro che godono dei diritti riconosciuti dalla Carta all'assunzione di responsabilità e all'adempimento di doveri nei confronti degli altri individui.

La Carta prosegue dedicando un intero capo alla solidarietà (capo IV), che si sviluppa nel riconoscimento del diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (art. 27), del diritto di negoziazione e di azioni collettive (art. 28), del diritto di accesso ai servizi di collocamento (art. 29), della tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30), di condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), del divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32), della vita familiare e vita professiona-

le (art. 33), della sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34), della protezione della salute (art. 35), dell'accesso ai servizi d'interesse economico generale (art. 36), della tutela dell'ambiente (art. 37), della protezione dei consumatori (art. 38). Come è stato osservato, è con l'approvazione della Carta di Nizza che si realizza il più avanzato tentativo di costituzionalizzazione dei diritti sociali (Costanzo 2008), di cui i fanno parte integrante i diritti contenuti nel capo dedicato alla solidarietà.

La Carta manifesta quindi la vocazione a porsi non soltanto come catalogo dei diritti, ma anche come documento produttivo della responsabilità e dei doveri ad essi connessi nei confronti dei consociati, della comunità umana e delle generazioni future. La dimensione della doverosità emerge in maniera significativa dall'art. 20, par. 2 Tfue, secondo il quale «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati». Tuttavia, nonostante la menzione dei doveri, non sembrano riconoscibili doveri specifici del cittadino europeo in quanto tale (Villani 2017, 105) e questa, come sarà argomentato più avanti, rappresenta una delle debolezze più vistose della categoria della cittadinanza europea.

6. Solidarietà e cittadinanza. Alcune osservazioni preliminari intorno alla composita dimensione semantica dello *status civitatis*

La ricognizione dei contesti dai quali affiora il principio di solidarietà consente di affermare che lo stesso sia contemplato espressamente solo nei rapporti tra Stati o tra Unione europea e Stati, sebbene l'esperienza più recente mostri come la formulazione del principio presenti una declinazione sostanziale ancora lontana dal raggiungimento di un elevato livello di integrazione solidaristica tra Stati, come testimonia la difficile ricerca di soluzioni condivise alla crisi economica e all'emergenza sanitaria che i Paesi dell'Unione stanno attraversando e, in particolare, la *vexata quaestio* della mutualizzazione dei debiti sovrani.

Tuttavia, deve rilevarsi come il lungo percorso di integrazione tra gli Stati membri, che massimamente si è tradotto in una condivisione da parte degli Stati di limitazioni della propria sovranità, non possa non implicare un legame di solidarietà anche tra cittadini europei e tra cittadini europei e Unione.

Prima di valutare il significato che l'introduzione della cittadinanza dell'Unione riveste per il progetto di integrazione europea, sembra utile svolgere alcune considerazioni sul concetto generale di cittadinanza, la cui dimensione semantica si compone di tre elementi essenziali: appartenenza, partecipazione, inclusione.

Il concetto di cittadinanza, al di là delle plurime declinazioni in cui è articolabile, presenta un valore comune ineliminabile, che risiede nella circostanza di qualificare in modo specifico la relazione esistente tra un individuo e una comunità organizzata in senso politico (Morrone 2015; in tema di cittadinanza si rinvia a Belvisi 1997, 119; Grosso 1997; Cordini 1998; Barbera 2009, 85 sgg.; Bendix 1991, 772 sgg.; Cerrone 2006, 362 sgg.; Cuniberti 1997; Häberle 1997; Habermas 1991; Kymlicka 1995; Lippolis 1994; Marshall 2002; Nascimbene 2012; Pinelli 2007; Salazar 2001; Zolo 1994; Castorina 1997). Tale relazione è

formalmente definita dalle norme giuridiche che disciplinano l'acquisto e la perdita della cittadinanza e che individuano quindi le caratteristiche essenziali per qualificare il rapporto di appartenenza dell'individuo alla comunità organizzata politicamente. La cittadinanza connota quindi l'appartenenza dell'individuo ad una comunità in senso istituzionale. L'appartenenza rappresenta il nucleo concettuale originario dello *status civitatis* e l'orizzonte di riferimento nel quale inscrivere la riflessione su nuovi modi di pensare il concetto di cittadinanza. La cittadinanza è quindi nozione per un verso inclusiva e, per un altro, esclusiva: evoca ciò che v'è dentro ma anche ciò che sta fuori di essa. La disciplina giuridica in tema di possesso, acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza ha dunque lo scopo di «dividere l'umanità in due grandi categorie: i cittadini-appartenenti e i non cittadini-estranei» (Grosso 2018, 37). Come è stato osservato,

> nella storia giuridico-politica occidentale la cittadinanza determina l'identità politica dei membri di una comunità politica e consiste in uno status in base al quale gli Stati riconoscono diritti e impongono doveri ai propri membri e garantiscono la tutela dei primi, assicurando anche l'adempimento dei doveri (Trujillo Perez 2002, 99).

La cittadinanza come appartenenza presenta una forte vocazione identitaria: si è cittadini solo se si appartiene ad una collettività organizzata entro cui ci si riconosce per tradizione e cultura. Entro questa dimensione, i diritti collegati alla cittadinanza non possono essere disgiunti dall'adempimento dei doveri che il singolo ha nei confronti della collettività cui appartiene. Tale concetto, che rappresenta la dimensione tradizionale del termine 'cittadinanza', corrisponde a quella che viene comunemente definita l'accezione 'giuridico-formale' del termine, in quanto la qualificazione del soggetto come cittadino, sebbene considerata come fonte delle relative situazioni giuridico-soggettive, d'altro canto è del tutto indipendente dall'effettività del loro esercizio (Cuniberti 1997, 514). Intesa in questo senso formale, la storia insegna che la cittadinanza e le regole che ne governano l'acquisto celano, sotto il profilo sostanziale, scelte preordinate a dare risposte alle grandi questioni storico-politiche che si pongono all'attenzione dei singoli Stati (Grosso 2018, 63). Questa suggestione probabilmente deve essere tenuta presente anche ora, per proporre ulteriori contenuti che conferiscano alla cittadinanza dell'Unione un significato in grado di rispondere ai grandi temi che interrogano la costruzione comunitaria.

La cittadinanza è quindi un dispositivo che opera nell'ambito della forma politica statale; come è stato osservato, la disciplina giuridica della cittadinanza, e lo stesso apparato concettuale che la sostiene, seguono la vicenda della sovranità e della forma di Stato (Staiano 2013, 1). Mortati (1969, 115) rileva che «la parola cittadino (*civis*) esprime precisamente il possesso di uno status (*status civitatis*) derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato». Il concetto politico di cittadinanza «è un concetto storico, ereditato e forgiato dallo Stato nazionale» ed oggi si trova a subire alcune tensioni al cospetto dell'omologo europeo, che si assesta ad uno stadio evolutivo ancora incompiuto (Rusconi 2000, 26).

Differenti opzioni ricostruttive sottolineano invece che la cittadinanza contiene sempre un residuo di senso non del tutto assimilabile, non riconducibile allo Stato (Nuzzo 2006, 8), come dimostrano le ipotesi di cittadinanza oltre lo Stato, di cui la cittadinanza europea rappresenta un esempio paradigmatico. Come scrive Pietro Costa, è «un equivoco far coincidere la comunità politica con lo Stato e la cittadinanza con l'appartenenza alla comunità politica statuale. In realtà, lo Stato è solo la forma specificamente moderna dell'ordine politico» (Costa 2005, 3). In questa prospettiva, in tempi recenti il termine «cittadinanza» ha acquistato un significato più ampio, qualificando il rapporto politico fondamentale, il rapporto tra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce (Costa 2005, 3), ciò che rinvia al problema dell'identità politico-giuridica del soggetto come questione centrale del tema «cittadinanza». In altri termini, parlare di cittadinanza significa assumere come punto di osservazione il soggetto, il processo di costruzione della sua identità politica all'interno di una comunità politicamente ordinata (Costa 2002, 24).

Accanto alla cittadinanza come appartenenza, che conferisce all'individuo un determinato *status*, l'elaborazione concettuale conosce una declinazione della cittadinanza come partecipazione, che individua il tratto caratterizzante del concetto nella partecipazione del singolo individuo alle attività della *res publica* (Azzariti 2011, 431). Come osservato,

> La cittadinanza appare sempre più determinata non tanto come *status* (quindi come somma di condizioni giuridiche soggettive), ma come relazione tra il soggetto e la comunità alla quale appartiene. Il concetto di cittadinanza si riempie di un contenuto relazionale che consiste nella partecipazione, ancorché di fatto, alla vita della comunità e sempre in misura minore da caratteri culturali-identitari di stampo nazionale (Caravita 2010, 133 sgg.).

L'idea della cittadinanza come partecipazione permea l'intero impianto della nostra Costituzione repubblicana (Azzariti 2011, 435). Già nel contesto dei principi fondamentali si rintracciano alcuni riferimenti al concetto di partecipazione. L'art. 2, seconda parte, Cost., richiedendo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, richiama l'uomo all'imprescindibilità di comportamenti collaborativi e di partecipazione al progetto di costruzione e mantenimento dell'unità del corpo politico (Dogliani, e Massa Pinto 2015, 160; Massa Pinto 2011, 6). L'art. 3 Cost. finalizza la promozione del principio di eguaglianza sostanziale, precisamente la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, alla garanzia dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'art. 4, comma 2, Cost. pone in capo al cittadino il dovere di svolgere un'attività o funzione che concorra (*id est* partecipi con altri) al progresso materiale o spirituale della società.

Infine, la cittadinanza è veicolo di integrazione politica e di inclusione sociale, attraverso sistemi di erogazione di prestazioni dirette alla liberazione dal bisogno e attraverso l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà. In questa prospettiva,

> la solidarietà è assurta a paradigma normativo fondante la stessa unità dell'ordinamento. Tale principio svolge, infatti, un indefettibile ruolo complementare rispetto a quello giocato dal principio di eguaglianza sostanziale, dando forma a un'istanza unificatrice, che presuppone un'ontologia dei rapporti sociali in base alla quale ciascun soggetto è al tempo stesso debitore e creditore di tutti gli altri componenti (presenti, passati e futuri) della medesima collettività (Morelli 2018, 538).

Anticipando parte delle conclusioni, i contenuti dello *status civitatis* sopra tratteggiati sono in larga parte estranei alla cittadinanza europea che non vanta alcun meccanismo di redistribuzione della ricchezza tra gli Stati membri. Come rilevato,

> Gli stessi sociologi, ancora, hanno perfettamente ragione a ricordarci che non avrebbe senso parlare di cittadinanza politica e giuridica a proposito di situazioni in cui mancasse anche quel livello minimo di integrazione sociale, o di non disintegrazione sociale, che permette di porsi credibilmente problemi politici e giuridici (Barberis 2015, 319).

Si delinea dunque un altro tema centrale della cittadinanza: il complesso inscindibile dei diritti e doveri attribuibili a un soggetto che faccia parte di una determinata comunità politica (Costa 2005, 6).

7. La cittadinanza europea: un istituto incompiuto, in assenza di doveri di solidarietà

L'istituto della cittadinanza europea è stato introdotto nell'ordinamento dell'Unione a seguito di un lungo e controverso processo (si possono richiamare Cartabia 1995, 3 sgg.; Lippolis 1994; Lippolis 2006, 925 sgg.; Grosso 2000; Pinelli 2007; Montanari 2012). L'idea originaria affonda le sue radici nel vertice intergovernativo di Parigi del 1974, che istituì una commissione per studiare l'ipotesi di una serie di diritti speciali da riconoscere ai cittadini degli allora nove Stati membri della CEE (Pinelli 2007, 183). Si è rilevato, al riguardo, che

> la tematica della cittadinanza europea è stata profondamente condizionata dalla prospettiva dei 'diritti speciali' ed ha assunto i connotati di una forma di trattamento privilegiato degli stranieri-cittadini comunitari nell'ambito degli Stati membri, piuttosto che quelli di un vero e proprio status dei cittadini europei nell'ambito dell'ordinamento comunitario (Cartabia 1995, 1).

Il primo documento organico sul tema è il capitolo «Verso un'Europa dei cittadini» contenuto nel Rapporto Tindersmans del 1975, cui si aggiunse nel 1977 il Rapporto Scelba, che riaffermava l'opportunità di concedere diritti speciali ai cittadini degli Stati membri (Savastano 2018; Nascimbene 2012, 122). Nel corso della «tavola rotonda su diritti speciali e carta dei diritti del cittadino della Comunità Europea», svoltasi a Firenze dal 26 al 28 ottobre 1978, l'allora Presidente del Parlamento europeo Emilio Colombo proponeva, a nome dell'Assemblea parlamentare, di costruire un'Europa «dei cittadini per i cittadini». Si poneva,

dunque, l'accento sul ruolo dei popoli nell'edificazione dell'Europa politica (Cordini 2003, 67). Quei primi interventi insistevano sull'esigenza di consolidare la coesione della Comunità in base ai principi della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti umani che già facevano parte del patrimonio costituzionale comune agli Stati membri (Gaja 1978, 943 sgg.). È, tuttavia, con il Trattato sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 che viene formalmente inserita nel diritto comunitario, precisamente nell'allora primo pilastro del diritto CE, la nozione di cittadinanza dell'Unione.

A partire dalla sua formale sanzione, è la cittadinanza dell'Unione, non più la nazionalità di origine, a conferire all'individuo il titolo per il godimento del patrimonio di situazioni giuridiche contemplato dai Trattati. La fonte di riconoscimento delle libertà e dei diritti riconosciuti dai Trattati diviene, dunque, la cittadinanza dell'Unione. A partire dal 1992, l'identità del cittadino si nutre quindi di una doppia anima, nazionale e comunitaria: la prima trova nella seconda un completamento e un arricchimento. Questo passaggio segna un momento di grande significato simbolico nel processo di costruzione dell'Unione europea come ente di natura politica, poggiante su un *demos* europeo che mediante l'esercizio di diritti di natura politico-partecipativa può intervenire e contribuire alla gestione della *res publica* comunitaria.

Pur dovendo riconoscere la natura derivata della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, dalla quale dipende, è indubbio il profondo valore che lo *status* di cittadino europeo assume anche con riferimento alla possibilità di concepire nuovi equilibri tra le finalità perseguite dall'Unione. La cittadinanza dell'Unione viene istituita, inizialmente, quale strumento che consente di certificare il superamento dell'impostazione strettamente funzionalista che caratterizzava in origine l'integrazione europea (Marinai 2017, 147). In questa prospettiva, la sua creazione ha rappresentato il perfezionamento del processo di progressivo riconoscimento delle libertà fondamentali previste dai Trattati, in particolare la libertà di circolazione, anche ai soggetti non economicamente attivi. Come noto, pur con alcune oscillazioni, questo processo di estensione della categoria dei soggetti titolari della libertà di circolazione era stato avviato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e aveva trovato inveramento nel diritto derivato[2]. In senso critico, parte della dottrina osserva che la cittadinanza dell'Unione non è una vera cittadinanza, ma un effetto riflesso dell'appartenenza formale a uno Stato dell'Unione europea, il precipitato della natura *in fieri* del processo di integrazione e della circostanza che l'Europa nasca e trovi

[2] In tal senso devono essere lette, ad esempio, la direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno, in *GUCE* L 180/1990, p. 26 sgg. e la direttiva 90/365/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, in *GUCE* L 180/1990, p. 28 sgg., che avevano la finalità di estendere a tutti i cittadini comunitari il diritto di soggiorno in uno Stato membro diverso dal proprio, a condizione che non diventassero un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante.

legittimazione dalle limitazioni di sovranità degli Stati, che restano pur sempre i «signori dei Trattati» (Morrone 2015, 317-8).

L'attribuzione della cittadinanza europea ha comunque voluto certificare l'esistenza di un legame politico tra i cittadini degli Stati membri e il riconoscimento ad essi di un ruolo non marginale nell'ambito della costruzione europea. Occorre quindi approfondire il concetto di politicità che connota l'appartenenza dell'individuo all'Unione europea. Sembra doveroso chiedersi se, nell'attuale fase del processo di integrazione europea, sia sufficiente che l'appartenenza del cittadino all'Unione dia titolo per il riconoscimento di diritti, prevalentemente di natura economica, oppure l'identità del cittadino europeo debba nutrirsi anche di dimensioni ulteriori, nelle quali sia possibile richiamare fattispecie di doverosità connesse al principio di solidarietà. Del resto, come evidenziato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Rottmann* (Corte giust. 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*), è proprio la reciprocità di diritti e di doveri che costituisce il fondamento del vincolo di cittadinanza. Sembra quindi importante interrogarsi sulla possibilità che lo statuto della cittadinanza europea comprenda non solo diritti, ma anche doveri. In altri termini, la politicità della convivenza dei cittadini nello spazio comune europeo dovrebbe essere costruita come partecipazione e condivisione attraverso i diritti e i doveri.

I doveri ai quali l'art. 20 TUE sottopone il cittadino europeo sono meramente enunciati e sforniti di disposizioni che ne individuino il tipo, la natura ed il contenuto. Ciò rende la petizione dei doveri un involucro vuoto privo di alcuna portata normativa, con conseguente indebolimento e depotenziamento del significato del vincolo di cittadinanza. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione tace sui doveri. Il Preambolo della Carta stabilisce che «il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future». Tuttavia, tale documento è completamente muto circa il contenuto dei doveri enunciati.

Il connubio diritti e doveri sembra quindi imprescindibile, anche da un punto di vista culturale, per impostare un reale legame politico-identitario tra i cittadini dell'Unione e per instillare la consapevolezza della loro comune identità, di essere inseriti all'interno di un comune destino europeo, in altri termini, di far parte di un *demos* europeo.

Pur non disconoscendo l'importanza dell'esistenza di un insieme di diritti di cittadinanza nell'ambito dell'ordinamento eurounitario, tuttavia, si ritiene che la cittadinanza, se intesa in senso politico, dovrebbe constare anche di doveri, che cementino l'identità collettiva di un insieme di individui che aspirino ad essere, per l'appunto, cittadini di una comunità politica unitaria[3]. In senso particolarmente incisivo, è stato osservato che la cittadinanza europea

[3] Sinagra 2008 (867-8) osserva che «se la cittadinanza è innanzitutto inclusione ed appartenenza e, dunque, partecipazione e solidarietà, essa non può non essere espressiva anche e soprattutto – e ancor prima – di doveri, obblighi e responsabilità verso la collettività di riferimento».

pecca e peccherà di inconsistenza politica e giuridica fin tanto che non divenga espressiva anche e soprattutto di doveri e responsabilità verso la collettività di riferimento, in questo modo aderendo alle istanze di inclusione, appartenenza, partecipazione e solidarietà di cui si nutre l'istituto della cittadinanza (Sinagra 2008, 867).

Nel contesto normativo eurounitario emerge quindi la petizione di doveri che competono al cittadino europeo. In assenza di indicazioni, ci si domanda quale possa essere il sentiero da percorrere per introdurre e definire alcune fattispecie di doverosità. Seguendo un itinerario graduale, si potrebbe pensare ad un percorso simile a quello avviato dalla Corte di giustizia negli anni Settanta con riguardo al riconoscimento della tutela dei diritti fondamentali. Ci si riferisce al processo di costruzione in via pretoria dei diritti fondamentali inaugurato dalla sentenza *Stauder* del 1969, nella quale la Corte chiarì che «il rispetto dei diritti fondamentali fa parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte assicura l'osservanza», aggiungendo che «la salvaguardia di questi diritti è informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo». In questa prospettiva, si potrebbe attingere ai materiali normativi rappresentati dal patrimonio costituzionale comune agli Stati membri per individuare alcune ipotesi di doverosità.

La considerazione delle fattispecie di doverosità contemplate dalle Costituzioni degli Stati membri potrebbe contribuire alla costruzione di un patrimonio di doveri idoneo a completare lo *status* di cittadino dell'Unione. È precisamente il principio di solidarietà che rappresenterebbe la dimensione assiologica su cui fondare i doveri del cittadino dell'Unione. Seguendo l'insegnamento di Lombardi, l'integrazione (e, dunque, l'unità) politica dell'ordinamento presuppone che, in seno alla società, non si superi un certo livello di disomogeneità sociale, oltre il quale vengono meno le stesse condizioni economico-sociali di sopravvivenza della democrazia. La solidarietà, nella dimensione dei doveri nei quali si potrebbe articolare anche nel contesto dell'Unione, fungerebbe quindi da connettore ordinamentale, che richiama l'uomo all'imprescindibilità di comportamenti collaborativi, oblativi, solidali al fine di costruire e mantenere l'unità del corpo politico (Dogliani, e Massa Pinto 2015, 160). In questa prospettiva, la solidarietà opererebbe come criterio fondamentale destinato a realizzare, attraverso la costruzione di alcune fattispecie di doverosità, quel minimo di omogeneità senza il quale la vita politica si ridurrebbe al *bellum omniun contra omnes* di hobbesiana memoria (Lombardi 1967, 48)[4].

8. Dovere tributario del cittadino europeo e funzioni della fiscalità europea: prospettive *de iure condendo*

Tra i doveri di cittadinanza europea, anche nell'ottica della promozione di un *welfare* eurounitario e di circuiti di solidarietà sociale affrancati dalle radici

[4] Rodotà (2014, 22) definisce la solidarietà un antidoto alla frammentazione sociale.

nazionali, si potrebbe immaginare la richiesta dell'adempimento di un dovere di natura tributaria, esempio paradigmatico di dovere di solidarietà economica.

Il dovere tributario, come efficacemente posto in luce dalla Corte costituzionale, costituisce una forma di osservanza di quel vincolo di lealtà nei confronti di tutti gli altri consociati che rappresenta una condizione indefettibile per la stessa sopravvivenza dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi fondamentali. A questo proposito, sono dense di significato simbolico-identitario, oltre che giuridico, le parole con cui la Consulta ha qualificato l'evasione fiscale come

> una 'ipotesi di particolare gravità', per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei «doveri inderogabili di solidarietà», sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale (Corte cost., n° 51/1992).

Uno degli elementi che caratterizza in modo precipuo la politicità di una organizzazione istituzionale è la scelta in merito alla destinazione delle risorse acquisite con l'imposizione tributaria. Le funzioni della fiscalità sono molteplici e riassumibili, sinteticamente, nella acquisizione di un flusso di entrate stabili, nella ripartizione del carico fiscale tra i consociati secondo una logica di solidarietà sociale e di equità distributiva e, infine, nell'orientamento e condizionamento del sistema economico e produttivo, sebbene quest'ultima facoltà sia oggi fortemente limitata dalla disciplina eurounitaria in tema di divieto di aiuti di Stato, tra i quali rientrano anche le agevolazioni fiscali e gli sgravi tributari[5].

La triplice teleologia che accompagna l'esercizio del potere tributario caratterizza in modo precipuo la sovranità di uno Stato e manifesta i valori di fondo e l'equilibrio tra interesse generale e interesse individuale che ispirano le scelte compiute dalle istituzioni pubbliche. L'acquisizione di entrate stabili e consistenti e la ripartizione dei carichi fiscali secondo ragioni di solidarietà ed equità compongono così le finalità fondamentali perseguite dalla funzione fiscale nello Stato moderno. Sotto tale profilo è dunque possibile sostenere che la funzione fiscale costituisce un fattore fondante delle democrazie, in quanto correlato alle ragioni di fondo della adesione dei consociati alla comunità organizzata (Boria 2019, 1 sgg.).

Nell'ambito dell'Unione, la fiscalità si presenta come una declinazione della trama di valori assunta nella costituzione economica europea ed in questa prospettiva è valutata come fattore eventualmente distorsivo delle dinamiche della concorrenza, che deve essere limitato e possibilmente eliminato, in linea con i postulati assiologici risultanti dalla costituzione economica europea(Boria 2019, 110). Diversamente da quanto avviene negli assetti costituzionali degli Stati nazionali, la fiscalità non è inquadrata come uno strumento di raccolta delle risorse

[5] Per una ricognizione approfondita delle funzioni della fiscalità si veda, Boria 2019, 1 sgg.

finanziarie essenziali per la sussistenza e lo sviluppo di una collettività, da ripartire tra i consociati in conformità a criteri di equità e ragionevolezza (Boria 2019, 110; Buzzacchi 2011, 198 sgg.). Del resto, l'Ue non ha una fiscalità propria, intesa come manifestazione di un potere impositivo esercitato direttamente sui cittadini europei. Il bilancio europeo è alimentato da un complesso di entrate 'derivate' tra cui compaiono i dazi sugli scambi con Paesi terzi ed una quota del gettito nazionale dell'imposta sul valore aggiunto. L'attività di raccolta delle risorse non è associata a meccanismi di verifica dell'utilizzo delle risorse e dunque di responsabilità politica, mancando un rapporto diretto tra istituzioni europee e contribuenti, tra i quali interviene necessariamente l'intermediazione statale: vengono così raccolte risorse dirette a garantire il funzionamento dell'Unione, ma a titolo meramente contributivo (sul tema si veda Carinci 2005; Heinemann, Mohl, e Osterloh 2009). Ciò conferma il carattere parziale e incompiuto dello stadio evolutivo dell'Ue, la cui provvista di risorse economiche è lontanissima dai valori sui quali poggia il fenomeno tributario a livello nazionale.

All'Unione è invece attribuita una competenza di armonizzazione delle imposte indirette (art. 113 Tfue[6]), che si è tradotta nell'adozione di numerose direttive in materia a partire dalla fine degli anni '60. L'art. 113 Tfue non è invece applicabile alle imposte dirette, considerate tuttora un settore riconducibile alla sovranità degli Stati. Anche tale ultimo ambito, tuttavia, non è rimasto immune dall'intervento del legislatore dell'Unione. Sul fondamento dell'articolo 115 Tfue, concernente il ravvicinamento delle legislazioni al fine di promuovere il funzionamento del mercato interno, sono infatti state adottate a partire dagli anni '90 la direttiva relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo e agli scambi d'azioni e la direttiva sulle società madri e figlie, nonché, più recentemente, la direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi (Rossolillo 2018, 125).

Evidenziati i caratteri della fiscalità europea, si può ritenere che l'attuale sistema non risponda all'esigenza di creare un legame diretto tra Unione e cittadini. Uno degli elementi che contraddistingue il legame politico tra governanti e governati risiede nella scelta della destinazione delle risorse acquisite mediante il potere di imposizione tributaria, che consente di raccogliere i mezzi necessari per assicurare la tutela dei diritti sociali e risulta teleologicamente orientato verso obiettivi di redistribuzione del reddito. A livello costituzionale, questa idea è condensata nel concetto di interesse fiscale, che imprime al dovere tributario una connotazione finalistica volta alla redistribuzione delle risorse finanziarie necessarie per la garanzia dei diritti sociali, che rinvengono nel prelievo fiscale

[6] «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza».

uno degli strumenti fondamentali di copertura (Antonini 1996, 199). I risultati che la fiscalità consente di conseguire sul versante sociale riempiono di contenuti il vincolo di lealtà e di 'fedeltà politica' che il cittadino rinnova nei confronti di chi lo rappresenta e governa. Come osservato,

> mentre una dimensione solidaristico-distributiva dovrebbe constare di una relazione diretta tra le istituzioni europee e i cittadini europei, nella dimensione europea manca il circuito per cui i cittadini, che mettono a disposizione le risorse tramite il prelievo fiscale, esercitando i diritti di partecipazione politica condizionano l'attività dei parlamenti e governi sui contenuti delle politiche pubbliche (Pezzini 2022). Per questa ragione, qualora si intenda rilanciare un progetto di Unione europea che si faccia carico delle esigenze di natura sociale espresse dall'art. 9 TFUE (elevato livello occupazionale, garanzia di adeguata protezione sociale, lotta all'esclusione sociale e elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute) non si può evitare una seria riflessione sulla disciplina di una spesa pubblica centralizzata sostenuta da una fiscalità europea (Pezzini 2022).

All'interno di un processo *de iure condendo* di revisione delle attuali forme di finanziamento dell'UE, il tema della fiscalità e la necessità che il livello sovranazionale sia dotato di strumenti in grado di far fronte agli squilibri tra Stati membri e a fornire risposte efficaci a problemi che superano la dimensione nazionale figurano in diversi documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione negli ultimi anni[7].

Nella Relazione sul futuro delle risorse proprie dell'Unione europea (2006/2205[INI]) il Parlamento europeo ha proposto la creazione di un'autentica risorsa propria per l'Unione europea che sostituisca i meccanismi attuali. Lungi dal rappresentare un'idea eccentrica rispetto all'impianto dei Trattati, questa idea farebbe rivivere la lettera e lo spirito dei Trattati istitutivi, instaurerebbe un collegamento diretto tra l'Unione e i contribuenti europei e promuoverebbe il ravvicinamento normative fiscali nazionali. Il progetto dovrebbe rispondere a diversi criteri, tra i quali compare l'equità, declinata sui versanti corrispondenti ai fondamentali interrogativi sulla natura di tale risorsa: equità verticale (comporterebbe una ridistribuzione del reddito?), equità orizzontale (avrebbe lo stesso impatto su contribuenti equivalenti in tutta l'UE?), equità dei contributi (la risorsa riscuoterebbe entrate dagli Stati membri in linea con la loro forza economica?).

[7] Si possono citare Commissione europea, Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo, COM(2012) 777 def., 30 novembre 2012; la Risoluzione P8_TA(2017)0050 del Parlamento europeo, del 16 febbraio 2017, sulla capacità di bilancio della zona euro; la Risoluzione P8_TA(2017)0048 del Parlamento europeo, del 16 febbraio 2017, sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea e il Rapporto finale del Gruppo di alto livello sulle risorse proprie del dicembre 2016.

Anche la Commissione si è dichiarata a favore dell'introduzione di una risorsa propria a base realmente fiscale, mediante la quale «costruire un legame fra i cittadini e il bilancio UE» (Commissione europea, Prospettive finanziarie 2007-2013, COM(2004) 487 def., 14 luglio 2004). Ciò accrescerebbe la comprensione da parte dei cittadini delle risorse destinate al bilancio della UE e renderebbe più responsabili coloro che assumono le decisioni. La risorsa fiscale dovrebbe essere introdotta progressivamente come sostituzione dell'attuale risorsa Iva, accanto ad una risorsa più limitata basata sul Reddito nazionale lordo.

All'origine di tali proposte, dai contenuti differenti, ma che hanno come denominatore comune il tema della capacità fiscale sovranazionale, risiede la consapevolezza dell'insufficienza degli attuali meccanismi di funzionamento dell'unione economica e monetaria e del rischio che essa non sopravviva a future crisi.

Il principio di solidarietà può svolgere il ruolo di motore dell'integrazione politica a condizione che la coesione sociale torni a costituire effettivamente un obiettivo delle politiche pubbliche eurounitarie.

La solidarietà è il concetto-chiave per il futuro dell'Unione: senza una forma di coesione contrassegnata dalla solidarietà non c'è possibilità di azione sia all'interno sia all'esterno dell'Unione. Occorre quindi sviluppare un serio dibattito sulle finalità, la struttura e gli obiettivi politici dell'Unione, soprattutto in questo momento storico, in cui concorrono l'emergenza sanitaria, la crisi economica e la crisi umanitaria. L'urgenza di tale riflessione si impone anche in considerazione dei mancati strumenti attivati dall'Unione per far fronte a questa duplice crisi. Con riferimento alla crisi economico-finanziaria, si osserva come la stessa abbia ricevuto da parte dell'Unione risposte che, lungi dal 'comunitarizzare' il più intenso dei doveri di solidarietà, ossia il dovere tributario, continuano ad alimentare il bilancio europeo mediante trasferimenti statali commisurati alla forza demografica dei singoli Stati membri, non attraverso imposte europee pagate da cittadini o persone giuridiche (Scaccia 2021, 4). Come osservato, una delle debolezze che l'Unione ha mostrato nel fronteggiare la crisi risiede nella separazione tra politiche economiche e politiche fiscali e segnatamente nella mancata cessione della sovranità fiscale da parte degli Stati membri (Marsocci 2016, 11). Tuttavia, come nota il Rapporto Monti, l'attribuzione di sovranità fiscale all'Unione o all'eurozona comporterebbe lo smantellamento del meccanismo di intermediazione statale e l'acquisizione di autonomia da parte del livello sovranazionale. Ciò presupporrebbe la creazione di una struttura amministrativa in grado di registrare i contribuenti, di esercitare i poteri coercitivi necessari in caso di mancato pagamento e di avvalersi di strumenti volti a ridurre al minimo l'evasione fiscale. Occorrerebbe, dunque, un radicale ripensamento dell'intero sistema delle entrate dell'Unione e della sua capacità fiscale.

9. Alcune riflessioni conclusive

L'Europa si è costituita come comunità di diritti, di libertà ed eguaglianza, ma non è stata finora capace di fornire un'adeguata elaborazione culturale e nor-

mativa al principio solidaristico, strumento essenziale ai fini della costruzione di una reale comunità politica, in cui il cittadino europeo sia titolare di diritti, ma anche di doveri. Come pose efficacemente in luce Spinelli, «la solidarietà è la coscienza politica dell'Europa». Nella rivista «Europa federata», anno 1955, Altiero Spinelli formulò questo interrogativo:

> Come si può parlare di un popolo europeo se queste quattro caratteristiche essenziali – problemi comuni, potere politico comune, diritti e doveri comuni dei singoli, consenso popolare effettivo – non si ritrovano tutte con la assoluta precisione con cui si riscontrano nelle nostre singole nazioni? (Pistone 2004, 80).

Nel contesto di una contingenza storica in cui la crisi economica e la crisi umanitaria hanno determinato profonde e drammatiche lacerazioni nel tessuto sociale, recuperare e rilanciare la dimensione dei doveri in chiave solidaristica sembra un compito non più differibile. Nella condivisione di doveri si realizza una distribuzione dei carichi collettivi secondo una visione, un'idea di bene comune che, lungi dal consistere nella mera sommatoria degli interessi individuali, trova un piano di elaborazione ad un livello di sintesi più alta. L'integrazione è promossa non già mediante la tutela dei diritti fondamentali (che sicuramente segna l'orizzonte teleologico dell'ordinamento), ma attraverso la coltivazione di una comune etica dei doveri. La nuova cittadinanza europea dovrebbe essere concepita come comprensiva dell'adempimento di doveri, riconducibili al principio di solidarietà. In questa prospettiva e in considerazione della possibilità di tratteggiare una relazione di mutua implicazione tra identità, solidarietà e responsabilità fiscale, l'istituzione di un dovere tributario europeo potrebbe rappresentare la premessa di un'autentica solidarietà sociale tra i cittadini di un'unica entità politica europea.

Riferimenti bibliografici

Adam, R., e A. Tizzano. 2020. *Manuale di diritto dell'Unione europea*. Torino: G. Giappichelli editore.

Antonini, L. 1996. *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Milano: Giuffrè editore.

Azzariti, G. 2011. "La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone." *Diritto pubblico* 2: 425-450.

Barbera, A. 2009. "La "cittadinanza" e le forme della rappresentanza politica." In *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, a cura di M. Cartabia, e A. Simoncini. 85-117. Bologna: il Mulino.

Barberis, M. 2015. "«Civis europæus sum» una ragionevole apologia della cittadinanza." *Filosofia politica* 2: 317-332.

Belvisi, F. 1997. "Cittadinanza." In *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera. 117-144. Roma-Bari: Laterza.

Bendix, J. 1991. "Cittadinanza" *Enciclopedia delle Scienze Sociali: Volume I*, 772-777. Roma: Treccani.

Boria, P. 2019. *Diritto tributario*. Torino: G. Giappichelli editore.

Buzzacchi, C. 2011. *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*. Milano: Giuffrè editore.

Caravita, B. 2010. "I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici." In *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*: 133-165. Napoli: Jovene.

Carinci, A. 2005. "La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente." *Rassegna tributaria* 2: 543-567.

Cartabia, M. 1995. "Cittadinanza europea" *Enciclopedia giuridica italiana G. Treccani*, 1-14. Roma: Treccani.

Castorina, E. 1997. *Introduzione allo studio della cittadinanza*. Milano: Giuffrè editore.

Cerrone, F. 2006. "La cittadinanza e i diritti." In *I diritti costituzionali: Volume I*, a cura di R. Nania, e P. Ridola, 277-364. Torino: G. Giappichelli editore.

Cinquanta, R. 2017. "Cittadinanza europea e popolo federale europeo: una rivoluzione concettuale." *La cittadinanza europea* 2: 89-108.

Cordini, G. 1998. *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*. Padova: Cedam.

Cordini, G. 2003. "La cittadinanza europea profili di diritto: costituzionale comunitario e comparato." *Il Politico*, 68: 65-101.

Costa, P. 2002. "Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura." In *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea. Atti del convegno annuale SISSCO, (Padova, 2-3 dicembre 1999)*, a cura di C. Sorba: 12-37. Roma: Ministero dei beni e delle attività culturali.

Costa, P. 2005. *Cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza.

Costanzo, P. 2008. "Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea." Consulta online, 26 agosto 2008 <https://www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm>.

Cuniberti, M. 1997. *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*. Padova: Cedam.

Dogliani, M. e I. Massa Pinto. 2015. *Elementi di diritto costituzionale*. Torino: G. Giappichelli editore.

Gaja, G. 1978. "L'attribuzione di diritti speciali ai cittadini della Comunità secondo il parlamento europeo." *Rivista di diritto internazionale*, 73: 943-970.

Grosso, E. 1997. *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*. Padova: Cedam.

Grosso, E. 2000. "La cittadinanza europea." In *La nuova Europa, Appendice al Grande Dizionario Enciclopedico*, a cura di G. Ajani: 72-89. Torino: Utet.

Grosso, E. 2018. "Sovranità, cittadinanza, nazionalità." *Diritto costituzionale. Rivista Quadrimestrale* 1: 35-69.

Häberle, P. 1997. "La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione." *Rivista di diritto costituzionale* 2: 19-35.

Habermas, J. 1991. "Cittadinanza e identità nazionale." *Micromega* 6: 123-46.

Heinemann, F., Mohl P., e S. Osterloh. 2009. "Who's afraid of an EU tax and why? – revenue system preferences in the European Parliament." *The Review of International Organizations* 4: 73-99.

Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Lippolis, V. 1994. *La cittadinanza europea*. Bologna: il Mulino.

Lippolis, V. 2006. "Cittadinanza dell'Unione europea." In *Dizionario di diritto pubblico: Volume II*, diretto da S. Cassese: 925-933. Milano: Giuffrè editore.

Lombardi, G. M. 1967. *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*. Milano: Giuffrè editore.

Marinai, S. 2017. *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*. Milano: Giuffrè editore.

Marshall, T. H. 2002. *Cittadinanza e classe sociale*. Roma-Bari: Laterza.

Marsocci, P. 2016. "Solidarietà e coesione nell'attuale Unione europea." In *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo: Volume II*, a cura di P. Marsocci. 9-28. Napoli: Editoriale scientifica.

Massa Pinto, I. 2011. *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: 'come se fossimo fratelli'*. Napoli: Jovene.

Mezzetti, L. 2022. "Principi costituzionali e forma dell'Unione." In Costanzo, P., Mezzetti, L., e Ruggeri, A., *Lineamenti costituzionali del diritto costituzionale dell'Unione europea*, 87-194. Torino: G. Giappichelli editore.

Montanari, L. 2012. "La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti." *Rivista AIC*, 19 giugno 2012 <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Montanari.pdf>.

Morelli, A. 2018. "Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale." Consulta online, 24 ottobre 2018 <https://www.giurcost.org/studi/morelli4.pdf>.

Morgese, G. 2014. "Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea." In *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, a cura di G. Caggiano. 365-406. Torino: G. Giappichelli editore.

Morrone, A. 2015. "Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio." *Quaderni costituzionali* 35: 306-24.

Mortati, C. 1969. *Istituzioni di diritto pubblico: Tomo I*. Padova: Cedam.

Nascimbene, B. 2012. "Cittadinanza dell'Unione europea." In *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*: 122-150. Torino: Utet.

Nascimbene, B., e F. Rossi Dal Pozzo. 2012. *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*. Padova: Cedam.

Nuzzo, L. 2006. "Cittadinanza: un percorso di lettura." *Rechtsgeschichte* 5: 129-147.

Pezzini, B. 2022. "Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea." In *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'U.E. tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, a cura di Campus, M., Dorigo S., Federico V., e N. Lazzerini. Firenze: Firenze University Press.

Pinelli, C. 2007. "Cittadinanza europea." *Enciclopedia del diritto. Annali: Volume I*. 181-201. Milano: Giuffrè editore.

Pirozzi, N. 2014. "Una clausola di solidarietà che lega l'Ue." *Affari internazionali*, 8 agosto 2014 <https://www.affarinternazionali.it/2014/08/una-clausola-di-solidarieta-che-lega-lue/> (2021-03).

Pistone, S. 2004. *«Europa Federata» (1948-1960)*. Riedizione anastatica, Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte. Torino: Celid.

Rodotà, S. 2014. *Solidarietà. Un'utopia necessaria*. Roma-Bari: Laterza.

Rossolillo, F. 1995. "La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto." *Il Federalista* 3: 156-195.

Rossolillo, F. 2018. "Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea." *Il Diritto dell'Unione europea* 23: 121-152.

Rusconi, G. E. 2000. "La questione della cittadinanza europea." *Teoria politica* 15: 25-38.

Salazar, C. 2001. "«Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito." *Politica del diritto* 32: 373-408.

Savastano, F. 2018. "L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea." *Diritto e società*, 46: 658-59.

Scaccia, G. "L'equilibrio di bilancio fra costituzione e vincoli europei." *Osservatorio sulle fonti* <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/619-g-scaccia> (2021-03).

Sinagra, A. 2008. "La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario." In *"Et si onmes …". Scritti in onore di Francesco Mercadante*, a cura di T. Serra, e F. Lanchester: 485-506. Milano: Giuffrè editore.

Sorrentino, F. 2001. "L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee." *Politica del diritto*, 32: 179-196.

Sorrentino, F. 2003. "Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di costituzione europea." *Diritto pubblico* 9: 809-816.

Staiano, S. 2013. "Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo." federalismi.it <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=11213> 17 maggio 2013, (2021-03).

Trujillo Perez, J. 2002. "Cittadinanza e giustizia distributiva." *Ragion pratica* 18: 101-26.

Villani, U. 2017. *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*. Bari: Cacucci.

Zolo, D., a cura di. 1994. *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari. Laterza.